

EL PROCESO ESPECIAL PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

*Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta**

* Abogado Egresado de la Universidad Externado de Colombia de la cual es Profesor Emérito. Especializado en Derecho Administrativo y en Derecho Comercial en la misma Universidad. Especializado en Derecho Público Comparado en el Instituto de Estudios Europeos de la ciudad de Torino (Italia); Especializado en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante (España). Ex Magistrado y Ex Presidente del Consejo de Estado; igualmente fue Miembro y Presidente de la Comisión Redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Actualmente ejerce la profesión y es Conjuez de la H. Corte Constitucional, así como también es Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, Presidente de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario y Miembro Honorario del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. Autor de diversos escritos en Derecho Administrativo y Constitucional.

PRESENTACIÓN

Por lo que corresponde a lo administrativo, se ocupa en esta oportunidad el XXXIV Congreso Colombiano De Derecho Procesal (Medellín, septiembre de 2013), organizado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de uno de los temas más trascendentes y novedosos regulados por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adoptado y puesto en vigencia por la ley 1437 de 2011, desde el 2 de julio de 2012, que en lo que me ha sido asignado para este importante evento se recoge bajo la denominación de “el proceso especial para la extensión de la jurisprudencia”, expresión más amplia que articula los diversos componentes integradores de la regulación normativa aplicable a esta institución.

Al respecto, no cabe duda en cuanto a que en el Código citado el rol y el valor de la jurisprudencia comportan unos supuestos aplicativos de sustanciales repercusiones en la definición de los asuntos que suscitan la concurrencia de los Administrados titulares de derechos ante las Autoridades Públicas, generalmente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas a través del reconocimiento de los derechos que les son propios.

Es por ello que el régimen del instrumento que nos ocupa se fundamenta inicialmente en una de las grandes preocupaciones del Estado Social de Derecho de este siglo, cual es la de responder directamente a la protección de los derechos de los asociados por parte de las autoridades administrativas competentes en cada caso, otorgándoles el trato debido, evitando dilaciones injustificadas y adoptando las decisiones adecuadas a las situaciones que se someten a su definición, con lo que en muchos casos se superaría la intervención del juez administrativo en su condición de tal o, en su caso, en la de juez constitucional.

Tal consideración explica que la razón de ser y el punto de partida de este mecanismo lo configure como un deber de las autoridades cuando de aplicar el ordenamiento jurídico se trate para efectos de definir el reconocimiento de los derechos de los administrados bajo el amparo del derecho a la igualdad, y, especialmente, cuando para la solución del caso objeto de planteamiento se hayan producido decisiones administrativas en el mismo sentido, o una sentencia unificada del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional sobre el tema.

En este contexto, la presente exposición comprende la formulación de algunas reflexiones necesarias sobre los fundamentos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para pasar luego a explicar el alcance del deber de aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia para efectos del reconocimiento de derechos, lo que a su vez sustenta el desarrollo de un indispensable procedimiento administrativo ante la autoridad que debe resolver la situación, cuya eventual decisión negativa le generaría al interesado la opción de iniciar un proceso judicial contra la Entidad respectiva, o, alternatively, adelantar un procedimiento judicial ante el Consejo de Estado para que este defina si aquel se encuentra en la misma situación fáctico-jurídica a que se refiere la previamente invocada sentencia unificada.

1. REFLEXIONES SOBRE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para aludir a las causas determinantes sobre el origen del nuevo Código, es menester referirse a los importantes aportes propiciados por el Código Contencioso adoptado mediante el decreto extraordinario No. 01 de 1984, entre los cuales debe citarse el haber integrado en un solo texto normativo la regulación de los procedimientos administrativos y la de las actuaciones judiciales, caso excepcional en la materia, así como lo atinente al reordenamiento de las acciones contenciosas, a la estructura del proceso y a la regulación de los mecanismos de impugnación y de consulta.

Sin embargo, ante el advenimiento de un nuevo orden político-jurídico instaurado con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el Código de 1984 entra en una especie de disfunción ideológica e institucional por cuanto su contenido respondía a una concepción de Estado sustancialmente superada por el Constituyente del modelo sustituto, con grandes repercusiones e implicaciones producidas por el alcance del denominado Estado Social y Democrático de Derecho, particularmente en cuanto a su estructura y organización, a la regulación de los derechos y los instrumentos establecidos para garantizarlos, a los mecanismos de participación ciudadana y a la reorientación de la administración de justicia. La necesidad de acompasar lo administrativo al texto constitucional era una necesidad jurídico-social evidente y por ello la propuesta en tal sentido provino de la misma Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Pero igualmente era urgente afrontar el deterioro marcadamente visible en la relación Estado-Administrador y Administrado, cuyos efectos negativos

terminaron repercutiendo de la misma manera frente al Juez Contencioso Administrativo. En este sentido, el resquebrajamiento de un aparato administrativo caracterizado en muchos casos por expresiones y comportamientos subordinantes y de desgredo frente a los asociados, influenciados determinadamente por los altos grados de corrupción públicamente conocidos, condujeron a la configuración de unas administraciones públicas ineficaces y deficientes en la definición de los asuntos que legalmente les correspondía, con lo cual en muchos casos el Juez Contencioso entró a sustituir a la autoridad administrativa en el cumplimiento de su deber, adoptando decisiones que legalmente le correspondía a aquella.

Como consecuencia de ello se hacía imperante el devolverle y reafirmarle a la administración la responsabilidad de definirle a los administrados en sede administrativa lo concerniente a sus derechos, lo que habría de traducirse en una primera garantía para aquellos, de tal manera que al Juez Contencioso le correspondiera ser un tutor de la misma en cumplimiento de la misión que se le asignara en tal sentido. Es ese el postulado que gobierna como razón fundamental y como eje central el contenido del nuevo Código, consideración que explica su estructura y las instituciones que lo conforman, entre ellas, la extensión de la Jurisprudencia, entre cuyos fines emerge el de hacer respetar y cumplir las decisiones judiciales, especialmente por las entidades estatales que resultan obligadas por tales decisiones. Estas apreciaciones son reafirmaciones de las que he expuesto en otros escenarios:

“Como eje central y columna vertebral del proyecto a trabajar, la Comisión acogió las recomendaciones de la Sala Plena del Consejo de Estado, en el sentido de establecer, en primer lugar, una regulación de la actividad administrativa mediante la cual se impulsara a la administración pública a cumplir con su obligación fundamental de resolver efectivamente en sede administrativa los asuntos sometidos a su consideración por los asociados, con base en el respeto y reconocimiento de sus derechos, y, en segundo lugar, una regulación de la función judicial consecuente con la protección de los mencionados derechos y el control de legalidad de las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares que cumplan funciones públicas, además del establecimiento de unos mecanismos, instrumentos y procesos que objetivamente garantizaran un real acceso a la justicia administrativa y un debido respeto y cumplimiento de las decisiones judiciales”¹.

¹ *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Editor José Luís Benavides, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2012, p. 29.

Lo expuesto explica la posición que asume el legislador cuando a propósito de la finalidad de la parte primera del Código, que regula lo concerniente a los procedimientos administrativos, señala en su artículo 1° que aquella está orientada a “...proteger y garantizar los derechos de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la constitución y a los demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”.

“En este orden de ideas, el Código establece una serie de herramientas para que la administración pueda proteger directamente en sede administrativa los derechos de acuerdo con la Constitución y la ley, al tiempo que se asegure la eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa y en general todo los elementos del “modelo” de gestión establecido en la Constitución. Lo que comporta necesariamente un esfuerzo por aumentar las garantías en el procedimiento y por asegurar las transparencias en la toma de decisiones. A lo que debe sumarse que el Código busca cumplir una labor pedagógica en relación con los ciudadanos y los propios servidores públicos sobre el conocimiento de sus respectivos derechos y deberes en función de la eficacia de esos mismos principios”².

Este planteamiento es consecuente y debe entenderse armónicamente con lo dispuesto en el artículo 103 del mismo Código, regla en la que se alude a los fundamentos filosóficos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante la definición del objeto de ella, la remisión a los principios Constitucionales y del Derecho Procesal, la necesidad de motivar los cambios jurisprudenciales y la responsabilidad de los sujetos procesales en cuanto a las cargas que deben asumir dentro del proceso, así:

“Los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

“En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

² ZAMBRANO CETINA, William. “Fundamentos y Objetivos de la Reforma del Libro Primero del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011*, Contraloría General de la República, Consejo de Estado, Bogotá D.C., 2011, p. 58.

“En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

“Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código”.

Estas reglas constituyen un desarrollo de los supuestos que integran lo que se ha denominado la tutela judicial efectiva y que se ha explicado, entre otras, de la siguiente manera:

“La determinación del objetivo de la modificación a la segunda parte del actual Código Contencioso Administrativo, conduce indefectiblemente a la búsqueda de la tutela judicial efectiva, derecho con rango constitucional fundamental conforme lo han reconocido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, entendido de una parte como el derecho de toda persona a acudir a la administración de justicia y obtener de ella una respuesta de fondo motivada y adecuada a las fuentes del derecho y a las pretensiones formuladas, de manera autónoma, independiente e imparcial y dentro de un plazo razonable y de otro lado, como el deber del Estado de prestar un servicio público continuo, eficiente y eficaz en este ámbito”³

2. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA

De conformidad con los supuestos precedentes, es entendible que en sus relaciones con los administrados las autoridades públicas, al adelantar las actuaciones que les corresponden, deben interpretar y aplicar las normas del ordenamiento jurídico con fundamento en los principios constitucionales y legales, especialmente los pertinentes a los procedimientos administrativos, entre los cuales y sin perjuicio del carácter universal del Debido Proceso, para el tema que nos ocupa es indispensable referirnos a los principios de Igualdad y eficacia.

Al efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “en virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato

³ CORREA PALACIO, Ruth Stella. “Fundamentos de la Reforma del Libro Segundo del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en *Memorias...*, p. 79.

y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

Sobre el alcance de este importante principio se han expuesto autorizados comentarios y análisis, entre los cuales son pertinentes a manera ilustrativa los siguientes:

“Con base en el preámbulo y los artículos 13 y 209 C. Pol., la jurisprudencia ha tratado a la igualdad como un valor, un derecho fundamental y un principio de las actuaciones administrativas.

“En su aplicación al procedimiento administrativo, la igualdad se traduce en diversas garantías para los sujetos de una actuación administrativa: en primer lugar, todos los intervinientes tienen derecho a que la autoridad les brinde la misma oportunidad para intervenir y controvertir sus decisiones; además, los intervinientes tienen derecho a que la administración sea coherente en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en casos semejantes, de tal manera que se evite que la misma situación fáctica tengan soluciones diferentes”⁴.

En esencia, el fundamento del principio aludido radica en imponerle a la administración la obligación de garantizarle a los asociados un trato objetivamente igualitario en la definición de los asuntos por los cuales estos acuden ante aquellas, dentro de los cuales queda comprendido lo atinente al reconocimiento de sus derechos.

A su vez, el numeral 11 del mismo artículo 3º citado observa que “en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

La consonancia de éste principio con el anterior radica en que la eficacia busca que en sus actuaciones las autoridades hagan efectiva la garantía de protección de los derechos, por encima de las eventuales dificultades que puedan presentarse durante aquellas, entre las cuales indudablemente se encuentra la del trato igualitario frente a los asuntos resueltos con anterioridad al caso sometido a su definición.

⁴ SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique, *Código...., Op. cit.* Universidad Externado de Colombia, p. 59.

Por lo tanto, en la regulación de la relación entre administración y administrados se explica que el orden jurídico administrativo haya adoptado un régimen de deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones predicables de los servidores públicos, a partir de la consagración de unos derechos de los asociados, tales como el de presentar peticiones y obtener respuestas, conocer el estado de las actuaciones administrativas, obtener información, ser tratados con respeto y consideración, recibir atención especial y preferente en los casos de indefensión o debilidad, exigir el cumplimiento de las responsabilidades públicas, a formular alegaciones y aportar y solicitar pruebas para sustentar sus posiciones.

Precisamente uno de los más importantes deberes que se le imponen a las autoridades públicas es el “deber de aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia” a que se refiere el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

“Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”.

Son varios los aspectos que comporta esta regla, los cuales se pueden esquematizar como seguidamente se expone:

Debe tenerse presente que la regla transcrita se sustenta sobre la base de proteger efectivamente el principio de la igualdad en la definición de los asuntos que los asociados someten a la consideración de las autoridades, especialmente en cuanto al reconocimiento de los derechos que les son determinados por el ordenamiento jurídico.

En el orden aludido, se explica el que a tales autoridades se les imponga el deber ineludible de aplicar de la misma manera las normas del orden jurídico, en sus manifestaciones constitucionales, legales y reglamentarias, a quienes se encuentren en igualdad de condiciones y en los supuestos correspondientes a situaciones que se hayan resuelto con anterioridad. Con ello se busca, fundamentalmente, que las Instituciones y los servidores públicos propicien el trato debido a los administrados y den muestras de respeto con respecto a las decisiones que adopten, aplicándolas hacia el futuro en relación con situaciones equivalentes, con lo cual se introduce una modalidad de lo que la doctrina ha denominado el “precedente administrativo”.

“El precedente se convierte en una técnica jurídica que, gracias al cotejo de un acto con otro posterior, pretende extraer consecuencias jurídicas para el presente; derivando ciertos efectos de naturaleza fundamentalmente argumentativa, obligando a razonar por qué no se actúa como se había hecho anteriormente. Sin embargo, dentro de la administración, la idea de precedente tiene una connotación funcional. El caso anterior es útil porque orienta la actividad presente y, en esa medida, prácticamente todos los casos anteriores son precedente. El precedente administrativo se presenta como un hecho, un acto administrativo anterior que sirve de referencia para la actuación presente, sin desplegar efectos jurídicos ni llevar asociada ninguna carga de bondad moral. Sencillamente, cuando se adopta una decisión, ésta actúa como guía para las demás decisiones sobre el mismo tema; esa orientación será beneficiosa cuando se aplique a casos semejantes y dejará de serlo cuando se proyecte sobre supuestos que muestran circunstancias de hecho que justifiquen un tratamiento distinto. Se toma así conciencia de la red de “pre- decisiones” que conforma la adopción de decisiones administrativas y de la coherencia entre ellas.

(...)

“En este sentido, el precedente está al servicio de la legalidad y la completa. Junto a la vinculación necesaria a la ley, se restringe la actuación administrativa con base en un principio general de coherencia –o de consistencia– interna, que se concreta en algunos principios constitucionales como la igualdad, y que se hace más visible en los casos en que la Ley no determina con suficiente precisión todos los extremos para controlar la actividad administrativa. El precedente se configura, así, como un instrumento que fomenta la predictibilidad de los resultados de la actuación administrativa y la estabilidad. Así mismo, quita poder al decisor, en la medida en que limita su margen de actuación en función de su comportamiento anterior”⁵.

Ese deber de definición de los asuntos por parte de las autoridades, con fundamento en los casos precedentemente resueltos, se torna mucho más imperativo y exigente cuando el asunto a resolver ya ha sido tratado y decidido en forma unificada por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado, y, en su caso, por la Corte Constitucional.

Aquí de lo que se trata, adicionalmente, es de propiciar y proteger la igualdad de trato de los asociados frente a las decisiones administrativas

⁵ DIEZ SASTRE. Silvia. *El Precedente Administrativo- Fundamentos y Eficacia Vinculante*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 66 y 279.

y judiciales, por una parte, y, por la otra, la de hacer respetar y cumplir efectivamente las providencias de los jueces, particularmente cuando ellas responden a una posición consolidada de la Jurisdicción respectiva. Se trata, entonces, de la instauración del “precedente judicial con efectos vinculantes”, como un instrumento que busca mediante un procedimiento expedito materializar el otorgamiento de los derechos a quienes les corresponde, tratando de superar con ello antiguas y nocivas prácticas administrativas, prototipo de una inveterada praxis discriminatoria y degenerativa de los postulados de la función pública.

Al revisar el transcrito artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y declararlo ajustado a la Constitución Política, la Corte Constitucional expuso entre sus consideraciones las que a continuación se reproducen:

“19.5. El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (*i*) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (arts. 29, 121 y 122 C. Pol.); (*ii*) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (*iii*) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (*iv*) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C. Pol.); y (*v*) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (art. 13 C. Pol.).

“20. La norma acusada prevé, como se explicó en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia, prescripciones que ordenan a las autoridades administrativas a aplicar las disposiciones jurídicas de manera uniforme a situaciones con supuestos fácticos y jurídicos análogos. Este mandato, como es fácil observar, es una reiteración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e igualdad, en los términos explicados en esta providencia.

“El problema jurídico constitucional objeto de examen radica en la segunda disposición contenida en el artículo 10 de la ley 1437 de 2011, la cual ordena a las autoridades administrativas a tener en cuenta, para cumplir con su deber de acatamiento uniforme de las reglas jurídicas, las sentencias de unificación del Consejo de Estado que las interpreten y apliquen. Al respecto, la Sala advierte que una regla en ese sentido desarrolla los distintos postulados superiores, explicados en este fallo, que sustentan el carácter vinculante de las decisiones de las altas cortes. Así, resulta razonable y necesario que

la parte primera de la ley mencionada, en tanto regula el procedimiento administrativo, disponga que las sentencias del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, sean material jurídico de obligatoria consulta y acatamiento para las autoridades en la adopción de las decisiones de su competencia. Ello en razón de que corresponde a ese alto tribunal la facultad constitucional de delimitar, con fuerza de autoridad, el contenido y alcance de los preceptos legales que guían y delimitan la actividad de los servidores públicos que ejercen función administrativa. Esto, a su vez, redundará en el cumplimiento de los propósitos previstos por el legislador, consistentes en (i) reconocer a la jurisprudencia que emiten las altas cortes como fuente formal de derecho; (ii) propiciar, a partir de ese reconocimiento, el uso de las reglas de origen judicial por parte de las autoridades administrativas, de modo que se uniformen la aplicación del derecho y se evite la nociva práctica de diferir el reconocimiento de derechos y otras posiciones jurídicas, suficientemente definidas en las sentencias mencionadas, al escrutinio judicial.

“21. No obstante, la Corte también reconoce que en la norma analizada, de manera similar al asunto estudiado por el Pleno en la sentencia C-539/11, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias que unificación que adopte el Consejo de Estado, asunto que resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced la vigencia del principio de supremacía constitucional y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 C. Pol.

(...)

“En consecuencia, acreditados los presupuestos antes explicados, corresponde a la Corte adoptar una sentencia aditiva que integre al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el Congreso. Así, la Sala declarará la exequibilidad de la disposición demandada por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las decisiones de unificación del Consejo de Estado y manera preferente, en razón de la jerarquía del sistema de fuentes previsto en la Carta y la vigencia del principio de supremacía constitucional, las decisiones de la Corte que interpreten las normas superiores aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, por supuesto, sin perjuicio de las sentencias que adopta esta Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad, las cuales tienen efectos obligatorios *erga omnes*, según lo prescribe el artículo 243 C. Pol. y, por lo tanto, no pueden ser ignoradas o sobrepasadas por ninguna

autoridad del Estado, ni por los particulares. Esto habida consideración que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”⁶.

3. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Puede considerarse que este procedimiento simplificado está concebido para permitirle a la administración y a los administrados generar espacios de interrelación con el propósito de posibilitar el análisis y la definición de los asuntos que los concitan, en desarrollo de los postulados que orientan la gestión administrativa y la protección de los derechos de los asociados.

“El artículo 102 CPACA establece *el procedimiento administrativo de extensión de jurisprudencia*. Orientado a permitir la aplicación en sede administrativa de las reglas jurisprudenciales definidas por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación de jurisprudencia, este procedimiento tiene como objetivos fundamentales: 1) facilitar el reconocimiento de derechos por la misma Administración para, de esta manera 2) evitar la presentación de demandas originadas en situaciones respecto de las cuales la situación jurisprudencial hace injustificado forzar al ciudadano a iniciar las acciones judiciales procedentes”⁷.

Es pertinente observar que uno de los fines perseguidos con lo dispuesto por el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto que implica el establecimiento de un deber funcional a cargo de las autoridades públicas, es el de que éstas concurren a la aplicación del precedente administrativo y del precedente Judicial *motu proprio*, cuando constaten que el administrado invoca la decisión de un asunto sobre el cual la entidad estatal ya se ha pronunciado en otras oportunidades, o, en su caso, conozca la existencia de jurisprudencia unificada en relación con el mismo.

En defecto de ello, será procedente darle aplicación a lo dispuesto por el artículo 102 del Código en cita, cuando dispone que “las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”,

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 634 de 24 de agosto de 2011, Rad. 8413. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁷ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”, en *Código... Op. cit.* Universidad Externado de Colombia, p. 237.

entendiéndose que se refiere a los supuestos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional.

Por lo tanto, ante esta situación la extensión de la Jurisprudencia se tramitará a solicitud del interesado ante la autoridad que sea competente para reconocer el derecho, bajo la consideración de que la acción contenciosa con la pretensión que procediera no haya caducado, petición que además de los requisitos generales debe contener una exposición fundamentada que permita inferir o constatar que el solicitante se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada, de la cual debe anexarse copia o referenciarse en cuanto a sus datos de identificación.

Con la solicitud deberán aportarse las pruebas que el interesado tenga en su poder, así como las que haría valer si instaurara un proceso, informando sobre las que reposen en la entidad, sin perjuicio de las que legalmente pueda solicitar en la actuación administrativa.

En el caso de que en oportunidad anterior se hubiera presentado solicitud en el mismo sentido, pero sin invocar la extensión de la jurisprudencia, de ello deberá informarse en la segunda petición para que al resolverse ésta se entienda igualmente resuelta aquella.

Presentada la solicitud inmediatamente se suspenden los términos de presentación oportuna de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dándole paso al desarrollo de la actuación por parte de la autoridad competente quien para el efecto tendrá un plazo de treinta (30) días contados a partir del siguiente al de la presentación para resolver "...con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente".

Ahora bien, la entidad deberá adoptar la decisión respectiva mediante acto administrativo debidamente motivado según las reglas pertinentes sobre las actuaciones administrativas, y en caso de que se reconozca completamente el derecho solicitado, no procederá ningún recurso por la vía administrativa, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar.

Por la misma vía la entidad pública podrá resolver negativamente la petición, pero sólo con fundamento en las siguientes consideraciones:

- a. Sosteniendo fundadamente que no puede adoptar la decisión sin adelantar un período probatorio en el que tenga la oportunidad de aportar y

valorar las pruebas requeridas para constatar que el demandante carece del derecho que invoca, con la obligación de enunciar cuáles son tales pruebas y explicando lo determinantes que ellas resultan para resolver la situación planteada.

- b. Explicando razonadamente los motivos por los cuales estima que el solicitante no se encuentra en la misma situación resuelta en la sentencia de unificación invocada y que por lo tanto no es procedente la extensión de sus efectos.
- c. Exponiendo claramente los argumentos con base en los cuales concluye que las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma a que se refiere la sentencia de unificación correspondiente, lo que quiere decir que se manifiesta en desacuerdo con la providencia de que se trate.

En el evento en que la entidad resuelva negativamente la petición, total o parcialmente, o guarde silencio sobre ella durante el plazo en que debió definirla, tampoco procederán recursos por la vía administrativa ni el acto administrativo será objeto de control Judicial, con lo cual se entiende concluyendo el procedimiento ante aquella.

Producida cualquiera de las situaciones anteriormente referenciadas y notificado el acto administrativo respectivo éste quedará en firme, y a partir del día siguiente se inicia un plazo de treinta (30) días para que el interesado resuelva si continúa la actuación ante el Consejo de Estado. Transcurrido dicho plazo sin que el interesado haya resuelto sobre la opción mencionada, se reanudarán los términos para la presentación de la demanda que correspondiere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. PROCEDIMIENTO PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Si dentro del plazo aludido para tal efecto el interesado resuelve acudir ante el Consejo de Estado, deberá hacerlo mediante escrito debidamente razonado en el que exponga el asunto y los argumentos que sustenten su posición en el sentido de encontrarse en la misma situación fáctico- jurídica a que se refiere la sentencia de unificación citada, anexando la copia de la actuación surtida ante la Autoridad competente, con lo cual continuarán suspendidos los términos para la presentación de la demanda a que hubiere lugar, actuación que se desarrollará conforme a las previsiones señaladas en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“El artículo 269 regula el interdicto o procedimiento sumario por medio del cual un peticionario a quien la autoridad le hubiere negado la extensión de la jurisprudencia puede acudir al Consejo de Estado para que revise la decisión administrativa de negarle dicha petición.

“Este procedimiento parte de dos supuestos: la existencia de una o varias sentencias de unificación en las que el Consejo de Estado ha decidido un tema con la intención clara de fijar una postura interpretativa coherente que sirva de guía para las decisiones judiciales y administrativas futuras, cuando se deban aplicar las mismas normas interpretadas por el fallo de unificación; y la presencia de un expediente administrativo originado en una petición tramitada conforme al artículo 102, en el que se halla un acto administrativo en el cual se niega la petición o en el que ocurrió el silencio administrativo negativo”⁸.

Una vez repartido el asunto a cualquiera de los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y verificada la presentación en tiempo de la solicitud, se correrá traslado a la entidad que negó el derecho o guardó silencio con respecto a la petición, para que dentro de los treinta (30) días siguientes se pronuncie sobre el tema y aporte las pruebas que considere si a bien lo tiene, pudiendo reafirmarse en la negativa u oponerse por las mismas razones señaladas en el artículo 102 del Código antes citado.

Vencido el término del traslado, independientemente de si la entidad haya respondido, se convocará a una audiencia para dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación que de aquella se haga a las partes, con el propósito de que éstas expongan sus alegatos en forma oral y por el tiempo que se les conceda para tal efecto.

Concluida la audiencia, el Consejo de Estado debe proferir la decisión que corresponda, sobre la cual es pertinente observar lo siguiente:

En caso de que la decisión sea negativa y el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuere el de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, el expediente se enviará a la entidad administrativa correspondiente para que adopte la decisión de fondo sobre la petición, en caso de que no la hubiere adoptado con anterioridad y el asunto se tramitará conforme a las reglas de la actuación administrativa de que se trate.

Si ya existiere decisión administrativa de fondo mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, o si el mecanismo judicial para la reclamación

⁸ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Legis, 2ª Ed., Bogotá D.C., 2012, p. 400.

fuere diferente al de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, a partir del día siguiente a aquel en que quede en firme la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar conforme a las reglas para la presentación de la demanda.

En el evento en que el Consejo de Estado considere que la solicitud es procedente porque el interesado efectivamente se encuentra en la misma situación fáctico-jurídica resuelta en la sentencia de unificación con la que sustentó su posición, ordenará la extensión de dicha Jurisprudencia en su favor y determinará el reconocimiento del derecho que corresponda en la forma en que lo considere pertinente.

Debe tenerse presente que la decisión que en este sentido profiera el Consejo de Estado si bien se asimila a una sentencia en tanto tiene los mismos efectos del fallo aplicado y así debe considerársele, no es producto de un proceso propiamente dicho sino de un procedimiento judicial.

Complementariamente, cuando la providencia mediante la cual se ordene la extensión y aplicación de una sentencia de unificación implique el reconocimiento de un derecho patrimonial al interesado que deba ser liquidado posteriormente por cuanto al momento de decidir no se cuenta con los elementos para hacerlo, será necesario adelantar el trámite incidental previsto para la condena *in genere* con el fin de propiciar dicha liquidación.

El incidente de liquidación deberá ser promovido por el interesado mediante escrito que lo sustente, presentado ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del proceso relativo a la pretensión que dio lugar a la Extensión de la Jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

5. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

Es de observar que la denominación “jurisprudencia de unificación” si bien es novedosa desde el punto de vista normativo para lo Contencioso Administrativo, no lo es desde el punto de vista funcional o material, por cuanto desde hace muchos años el Consejo de Estado ha venido produciendo en su Sala Plena Contenciosa fallos de unificación, especialmente de las posiciones diversas que frente a determinados temas han asumido las Secciones y subsecciones que la integran.

Lo anterior explica que en el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al regular lo concerniente a este tema exprese que “para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya

proferido el Consejo de Estado...”, a lo que se agrega que de no haberse considerado de esa manera, tendría que haberse esperado que el Código entrara en vigencia año y medio después de su promulgación para que el Consejo de Estado pudiera empezar a emitir fallos de esa naturaleza, lo que indudablemente habría afectado innecesariamente la aplicación de tan importante institución.

En ese orden, la norma en cita identifica y tiene como sentencias de unificación jurisprudencial y en relación con el Consejo de Estado, las que este profiera o haya proferido:

- a. Por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia

Según el artículo 271 del Código, las situaciones a que se refiere este literal son evaluadas y definidas por el Consejo de Estado, cuando se propone asumir la competencia para resolver procesos que se encuentren pendiente de fallo en las secciones o subsecciones de ella, o en los tribunales administrativos en segunda o única Instancia.

La remisión del proceso puede provenir como consecuencia de la solicitud de oficio del Consejo de Estado a petición de cualquiera de sus miembros; por decisión de las secciones o subsecciones que la integran; por decisión de los tribunales administrativos; a solicitud de cualquiera de las partes en el proceso de que se trate; o a petición del Ministerio Público.

Cuando el proceso se esté tramitando en un tribunal administrativo, la solicitud a petición de parte o del Ministerio Público para que el asunto sea conocido y decidido por el Consejo de Estado no suspenderá dicho trámite, a menos que éste así lo determine expresamente.

En todo caso, cuando la petición sobre el cambio de competencia provenga a solicitud de parte, aquella “...deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”.

La atribución para proferir las sentencias de unificación en el Consejo de Estado se le confiere a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, cuando los procesos provengan de las secciones que la integran; a su vez, dichas secciones dictarán las sentencias de unificación cuando los procesos provengan de sus subsecciones o de los tribunales administrativos.

Siempre será necesario que la instancia competente, según las reglas anteriores, decida si avoca o no el conocimiento del asunto mediante auto contra el cual no procede ningún recurso.

b. Al decidir los recursos extraordinarios

Los recursos extraordinarios ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo han tenido diversas modalidades y denominaciones, algunos de los cuales han sido derogados y otros permanecen en la legislación vigente, sin perjuicio de que, según lo expuesto, las decisiones adoptadas mediante unos y otros puedan invocarse para efectos de su aplicación como sentencias de unificación.

Ejemplos de los que ya no existen, los recursos extraordinarios de súplica creados en su caso por las leyes 11 de 1975 y 446 de 1998; el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula como recursos extraordinarios el de revisión, el de unificación de jurisprudencia y el de anulación de laudos arbitrales, éste último en armonía con la ley 1563 de 2012.

c. En relación con el mecanismo eventual de revisión

Se trata de una creación del artículo 11 de la ley 1285 de 2009, modificatoria de la ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que le agrega a ésta un nuevo artículo, el 36^a, cuyo desarrollo se regula por los artículos 272 y ss., del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Disponen los textos citados que este mecanismo procede a petición de parte o del Ministerio Público contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos en ejercicio de las acciones populares y de grupo, proferidas por los tribunales administrativos y que no sean apelables ante el Consejo de Estado, cuando la providencia objeto de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada con providencias de otros tribunales, o, en los mismos supuestos, con una sentencia de unificación del Consejo de Estado o con jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

Igualmente se señala que las sentencias que se profieran como consecuencia de la aplicación de este mecanismo tienen como finalidad "...la de unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica".

Sobre la importancia y los efectos de la unificación de la jurisprudencia se ha observado que:

"Mediante las sentencias de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado asumirá una importante y nueva función, la de identificar las decisio-

nes de la jurisdicción que constituyan jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y por tanto permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en estas sentencias especiales, que se convertirán, hacia el futuro, en guía segura, conocida y previsible ⁹de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley.”

De la misma manera, deben tenerse como sentencias de unificación para efectos de la institución que aquí se analiza, las sentencias que profiera la Corte Constitucional en los términos a que se refiere la ya citada sentencia C-634 de 2011 y en cuya parte resolutive se determina lo siguiente:

“Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 10 de la ley 1437 de 2011 *“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “La Jurisprudencia en el Nuevo Código”, en *Memorias... Op. cit. p. 237*.